JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/01/2026
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2311/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E, S.A.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: actividad institucional, publicidad institucional, juego, gastos, art. 14.1.h) LTAIBG, artículo 18.1.d) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de julio de 2025 el reclamante solicitó a la SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E, S.A. (en adelante SELAE), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «¿A cuánto ascendió la inversión publicitaria que Loterías y Apuestas del Estado hizo en medios de comunicación en el año 2024?

   ¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión?

   ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas?

   ¿En qué fechas se hicieron cada una de las transferencias a cada medio?

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

Nótese que no estoy solicitando las inversiones que hacen en empresas de publicidad, sino las inversiones que hacen las empresas de publicidad en medios de comunicación y ya es una fecha posterior al 30 de junio de 2025, con el cierre del ejercicio ya realizado y las cuentas anuales ya aprobadas, tal y como indicaron en la respuesta a la solicitud de información 102381».

2. Con fecha 29 de julio, la Administración acuerda y comunica la ampliación del plazo para resolver poniendo de manifiesto:

   «(…) De acuerdo con lo indicado en el párrafo segundo de ese apartado del artículo 20.1 de la Ley, el plazo para dictar resolución, establecido en un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, en este caso SELAE, podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo requiera.

   En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley se amplía en un mes el plazo de Resolución debido al volumen y la complejidad de la información para la que se solicita el acceso.»

3. El 22 de septiembre de 2025, la SELAE dicta resolución en la que concede un acceso parcial en los siguientes términos:

   Una vez analizada la presente solicitud, esta Sociedad resuelve a cada una de sus peticiones, lo siguiente de conformidad con lo previsto en el artículo 16 LTAIBG.

   A la primera y a la segunda de sus peticiones realizadas "¿A cuánto ascendió la inversión publicitaria que Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado hizo en medios de comunicación en el año 2024?, ¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión?", se concede acceso total de conformidad con lo previsto en la LTAIBG, y se adjunta como Anexo I, documento Excel conteniendo la información solicitada.

   Asimismo, respecto a la tercera de las peticiones, ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas?, debe limitarse el acceso en base al artículo 14.1.h) LTAIBG, puesto que podría suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los medios de comunicación que emiten publicidad de SELAE.

   En relación con los intereses económicos y comerciales, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió el Criterio Interpretativo 1/2019 relativo al límite al derecho de acceso a la información pública por este motivo, establecido en el artículo 14, apartado 1.h) de la LTAIBG, que concluye:

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

[Reproducción literal de los términos y argumentos que se exponen en el indicado criterio]

La primera cuestión que debe contemplarse al aplicar el límite al acceso a la información pública al que se refiere ese Criterio Interpretativo es que su ámbito de aplicación abarca tanto a los datos, informaciones o contenidos sometidos a publicidad activa (art. 5.3 en relación con el 14.1.h) de la LTAIBG), como a la información pública objeto del derecho de acceso (art. 14.1.h) de la LTAIBG). En consecuencia, dicho Criterio es de aplicación a la información a la que pretende acceder el solicitante sobre el importe económico recibido por cada uno de los medios de comunicación por la publicidad emitida por SELAE.

De conformidad con el texto de la LTAIBG, el bien jurídico protegido son los "intereses económicos y comerciales". No obstante, aclara el citado Criterio Interpretativo 1/2019 que "intereses económicos" e "intereses comerciales" no son conceptos diferentes, es decir, debe entenderse que la LTAIBG no ha pretendido referirse a los intereses económicos y comerciales como realidades separadas, sino que se refiere a los intereses comerciales como una parte de los intereses económicos que, por su relevancia en este ámbito, son destacados al mismo nivel.

Indica el Criterio Interpretativo en su apartado II.3.2. Concepto de intereses económicos y comerciales. C) Bienes jurídicos protegidos (página 11):

(...)

Y continúa en su apartado II.3.2. Concepto de intereses económicos y comerciales. E. Recapitulación (página 18):

(...)

Por tanto, según el propio Criterio Interpretativo 1/2019, la nota distintiva esencial de los intereses económicos y comerciales radica en que su divulgación (ya sean datos o contenidos informativos que los reflejen) puede perjudicar la posición del sujeto en los ámbitos de la competencia y la integridad en los procesos de negociación, esto es, puede causar perjuicios a la capacidad del sujeto que intenta proteger, precisamente, la limitación del acceso a esos intereses económicos y comerciales. Dicho de otro modo, la divulgación de la información, por razón de su contenido o del ámbito material a que afecta, puede perjudicar la posición en el mercado o en el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere o a sus posiciones negociadoras en el ámbito económico, frente a la obtención, el uso y la divulgación ilícita de la misma.

R CTBG
Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

Este razonamiento es aplicable a la solicitud de acceso a la información instada por el solicitante: el modelo de negocio de SELAE en materia de publicidad se basa en la subcontratación de la gestión y en contratación de espacios en medios de comunicación compuestos por compañías que pugnan entre sí por ofrecer los precios más competitivos por espacios similares, ofrecer las audiencias más amplias y cualificadas, y las herramientas de segmentación más precisas para beneficio del anunciante. Si se concediera íntegramente el acceso a la información solicitada se estaría revelando información que atentaría contra los legítimos intereses económicos y comerciales de las compañías que componen el sector de la publicidad.

SELAE, al no disponer de medios propios, externaliza los servicios de diseño, negociación y seguimiento de un plan de medios, sometiendo la contratación a licitación respetando las obligaciones impuestas por la normativa de contratación pública. Los licitadores son agencias de medios que intermedian en la compra de espacios publicitarios de manera masiva, abaratando el coste y comisionando por su servicio. Estas agencias mantienen contacto y negociación permanente con los medios de comunicación que ofrecen sus espacios para los anunciantes, reservando y comprando los mismos con unos patrones establecidos por el anunciante.

Los soportes que los medios de comunicación ofrecen a los anunciantes y a sus agencias son mayoritariamente equivalentes en todos ellos, y están lo suficientemente estandarizados como para que el anunciante pueda comparar entre ellos y establecer medidas e indicadores de éxito de una campaña fácilmente.

Estos soportes son diferentes en función del "canal" del que se trate y sus productos a la venta se distinguen por medidas diferentes, todas ellas estandarizadas. Así, podemos distinguir los siguientes canales: televisión, radio, prensa, exterior, digital y cine; y cada uno de ellos tiene medidas estándar en el mercado para el cálculo del precio. Por ejemplo, en televisión, para el cálculo del precio se tienen en cuenta medidas estándar como la duración en segundos del anuncio en vídeo y el posicionamiento del mismo dentro de un bloque de horas.

La información relativa a la inversión realizada en cada operador (empresas) permitiría conocer los precios ofertados por los anunciantes para cada soporte en cada momento del tiempo, información confidencial y de interés económico y comercial por cuanto que supone desvelar el posicionamiento estratégico relativo, mejorar la posición negociadora con la/s agencia/s intermediaria/s y con los

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

anunciantes y, por supuesto, causar un perjuicio a la estabilidad de la industria basada en oferta y demanda de espacios.

Dicha información, además, es susceptible de ser extrapolada gracias a la oferta de información de soportes contratados por anunciantes en un momento del tiempo por parte de agencias auditoras de espacios, es decir, es posible conocer, para una inversión concreta en un operador, en qué soportes concretos se realizó esta inversión, desvelando de esta manera los precios de los soportes, precios de cesión a terceros (agencias) y descuentos por volúmenes contratados, entre otros aspectos.

Una vez constatada la concurrencia del bien jurídico protegido, esto es, los intereses económicos y comerciales, de acuerdo con lo expuesto tanto en la Ley y el Criterio Interpretativo 1/2019, procede a continuación realizar el test de daño y el test de interés.

(...)

La limitación del derecho de acceso a la información solicitada puede, además, justificarse si se realizan los llamados "Test del daño" y "Test del interés", que comprueban la probabilidad de un hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado, comprobando si existe en este caso concreto algún interés superior al protegido por la limitación que justifica el acceso solicitado.

Respecto al "Test del daño", SELAE, como sujeto responsable de atender una solicitud de información, está obligada a valorar todas las cuestiones que resulten de aplicación, con identificación de los intereses económicos y comerciales que se ven afectados, destacar la incidencia comercial o económica de la información que se solicita y valorar en qué medida proporcionar la información dañaría los intereses económicos y comerciales de una organización.

De esta manera, entiende SELAE que, de concederse el acceso a la información solicitada, y como consecuencia directa de dicho acceso, se produciría:

1)Una revelación de precios de formatos de los operadores.

2)Una revelación de precios y/o comisiones de agencia, solo accesibles a licitadores.

3)Posibles represalias de agencias en precios o descuentos para con SELAE.

4)Posibles represalias de terceros operadores para con SELAE.

R CTBG
Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

5)Pérdida de poder negociador de SELAE con operadores o agencias.

6)Posiblemente, una ventaja competitiva del solicitante al haber obtenido información de la estrategia comercial de los competidores.

7)Un posible perjuicio en presentes y futuras licitaciones de agencias de medios, con precios distorsionados o eliminación de descuentos.

En cuanto al "Test del interés", y aunque se pudiera entender en una primera aproximación que la solicitud de acceso se ampara en una fiscalización de la gestión pública por un particular, el grado de detalle con el que se pretende obtener aconseja fijar una limitación, pues la posible utilidad o interés público de la información no requiere el detalle solicitado. Más bien, al contrario, si se tiene en cuenta que (i) no está acreditado que la utilidad pública de la información requiera de un detalle que permita al peticionario solventar sus inquietudes informativas, y sí conseguir datos que puedan beneficiarle en su gestión privada en el mercado en el que compite, sin que por contra dicha información haya sido obtenida en el mercado; y, por el contrario, (ii) existe un riesgo cierto de restricción de la competencia si se tiene en cuenta que, en economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia, tanto si tal competencia tiene lugar en el ámbito ordinario de la actividad económica del país, como en el marco de la contratación pública.

En la misma línea, el Criterio Interpretativo 1/2019, en su apartado II.4.2. Derecho de acceso. C) Test del interés (página 21) refrenda lo anterior cuando indica:

"Por el contrario, se entiende que existe una inclinación favorable a la no divulgación de la información cuando:

[..]

- *Existe un riesgo de restricción de la competencia"*

En virtud de lo anterior, se resuelve el acceso parcial a la petición tercera, facilitando únicamente la inversión total realizada por tipo de medio de comunicación.

Por otro lado, en relación con la cuarta de las peticiones realizadas "¿En qué fechas se hicieron cada una de las transferencias a cada medio?", se inadmite a trámite esta petición, en virtud del artículo 18.d) de la LTAIBG, debido a que SELAE no dispone de esta información, dado que realiza directamente el pago a las agencias de medios, y éstas son las encargadas de contratar y pagar a los medios de comunicación. Las agencias de medios son empresas privadas no sometidas a la

R CTBG
Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

Ley de Transparencia, y aglutinan las transacciones y contrataciones de muchos clientes. Por tanto, SELAE carece de trazabilidad respecto a las transacciones posteriores efectuadas a cada uno de los medios de comunicación.

Dicha resolución se acompaña del documento Excel indicado en el que figura el gasto global anual, desglosado de forma también global por tipo de medio de comunicación genérico, esto es gasto global en televisión, radio, prensa, inversión en el exterior, e inversión en medios digitales. Dentro de cada tipo de medio se especifican las empresas concretamente contratadas sin más detalle.

4. Mediante escrito registrado el 20 de octubre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto:

   «Falta de desglose.

   La resolución impugnada solamente facilita una estimación global sin identificar: Medios de comunicación o grupos mediáticos concretos. Importes abonados a cada uno.

   Aplicación indebida de inadmisión o límites.

   No procede denegar el desglose solicitado: El Renfe-CTBG rechazó la causa de reelaboración del art. 18.1.c LTAIBG al considerar que la petición de desglose elemental no exige informe ad hoc sino una agregación de datos existente.

   La ponderación de intereses (art. 14.1.h LTAIBG) debe favorecer el acceso cuando se trata de inversión publicitaria de un organismo público al servicio de la rendición de cuentas, prevaleciendo el interés público sobre eventuales daños competitivos, tal y como determinó el Consejo en el caso Renfe».

5. Con fecha 23 de octubre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación a la entidad requerida solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 11 de noviembre tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que, ratificándose en su decisión previa, señala lo siguiente: En primer lugar, respecto a las dos primeras cuestiones solicitadas por el reclamante:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

«(…) Pues bien, cabe decir que el reclamante no puede alegar falta de desglose con respecto a dichas preguntas (sobre las que se concedió acceso total), pues ambas fueron respondidas en su integridad y de la forma más detallada posible, acompañando un documento Excel (como Anexo I de la resolución) que, no sólo indicaba la cantidad a la que ascendía la inversión publicitaria de SELAE en medios de comunicación en el año 2024, sino que, además, señalaba las inversiones de SELAE por tipo de medio de comunicación (especificando si el medio en cuestión era de televisión, radio, prensa, exterior o digital) y detallaba todas y cada una de las empresas que se beneficiaron de esa inversión.

Por lo tanto, se respondió incluso a más de lo que solicitó con respecto a las dos primeras preguntas formuladas por el reclamante, respondiéndose con exactitud y transparencia, motivo por el que no puede alegarse ni entenderse que exista una falta de desglose o una mera estimación global sin identificar medios de comunicación concretos.

Respecto a la tercera pregunta reitera sus consideraciones respecto a la concurrencia y conflicto con intereses económicos y comerciales y por tanto la restricción acordada con apoyo en el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG y en este sentido añade:

(i) Según el propio Criterio Interpretativo 1/2019 del CTBG, la nota distintiva esencial de los intereses económicos y comerciales radica en que su divulgación (ya sean datos o contenidos informativos que los reflejen) puede perjudicar la posición del sujeto en los ámbitos de la competencia y la integridad en los procesos de negociación, esto es, puede causar perjuicios a la capacidad del sujeto que intenta proteger, precisamente, la limitación del acceso a esos intereses económicos y comerciales.

(ii) Este razonamiento es aplicable a la solicitud de acceso a la información instada por el solicitante, pues el modelo de negocio de SELAE en materia de publicidad se basa en la subcontratación de la gestión y en contratación de espacios en medios de comunicación compuestos por compañías que pugnan entre sí por ofrecer los precios más competitivos por espacios similares, ofrecer las audiencias más amplias y cualificadas, y las herramientas de segmentación más precisas para beneficio del anunciante.

(iii) La información relativa a la inversión realizada en cada medio de comunicación permitiría conocer los precios ofertados por los anunciantes para cada soporte en cada momento del tiempo, información confidencial y de interés económico y comercial por cuanto que supone desvelar el posicionamiento estratégico relativo,

mejorar la posición negociadora con la/s agencia/s intermediaria/s y con los anunciantes y, por supuesto, causar un perjuicio a la estabilidad de la industria basada en oferta y demanda de espacios.

Así pues, si se concediera íntegramente el acceso a la información solicitada, se estaría revelando información que atentaría contra los legítimos intereses económicos y comerciales de las compañías que componen el sector de la publicidad, en tanto en cuanto se produciría (i) una revelación de precios de formatos de los operadores y de los precios y/o comisiones de agencia (sólo accesibles a licitadores), (ii) posibles represalias de agencias (en precios o descuentos) o terceros operadores para con SELAE, (iii) una pérdida de poder Negociador de SELAE con operadores o agencias y (iv) posiblemente, una ventaja competitiva del solicitante (al haber obtenido información de la estrategia comercial de los competidores), así como (v) un posible perjuicio en presentes y futuras licitaciones de agencias de medios, con precios distorsionados o eliminación de descuentos.

(...)

Finalmente, respecto a la cuarta cuestión solicitada reitera sus consideraciones respecto a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.d) LTAIBG indicando:

«(...) SELAE no dispone ni disponía de la referida información, puesto que realiza directamente el pago a las agencias de medios, y éstas son las encargadas de contratar y pagar a los medios de comunicación. Además, las agencias de medios son empresas privadas no sometidas a la Ley de Transparencia, y aglutinan las transacciones y contrataciones de muchos clientes.

Por tanto, SELAE carece de trazabilidad respecto a las transacciones posteriores efectuadas a cada uno de los medios de comunicación y las agencias de medios que conocen dichos datos no pueden ser obligadas a remitir esa información conforme a las disposiciones de la Ley de Transparencia, pues no les resultan de aplicación».

6. El 12 de noviembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa la inversión publicitaria realizada por SELAE, en el año 2024, en medios de comunicación, con el nivel de desglose reflejado en el que se incluye la fecha de las transferencias de pago.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

La entidad requerida informó del gasto total efectuado, y lo desglosó por tipo de medio de comunicación destinatario - *televisión, radio, prensa, exterior o digital-*, detallando todas y cada una de las empresas que dentro de cada grupo, se beneficiaron de esa inversión y denegó el acceso a la información referente a la cantidad concretamente abonada a cada una de estas empresas y a las fechas de las transferencias, aplicando el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, así como la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 d) LTAIBG, respectivamente.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

   En el presente caso, el órgano competente tras acordar y notificar la ampliación de plazo prevista, dictó resolución, pero no hizo entrega de la totalidad de la información interesada -al amparo de lo dispuesto en los artículos 14.1.h) y 18.1.d) LTAIBG-. Lo cierto es que, si bien el órgano competente cumplió formalmente con los requisitos habilitantes de la indicada ampliación de plazo, con fundamento en el artículo 20.1 *in fine* LATIBG, ni argumentó la concurrencia de las causas que permiten el uso de esa posibilidad excepcional (complejidad o volumen de la información), ni puede deducirse de la parquedad de sus palabras que se limitan a la reproducción del tenor literal de la norma: *«con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20.1 de la Ley se amplía en un mes el plazo de Resolución debido al volumen y la complejidad de la información para la que se solicita el acceso»*. Además, y esta cuestión resulta especialmente relevante, la resolución finalmente dictada, deniega el acceso a parte de la información interesada. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no facilitar un completo acceso. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines.

5. Sentado lo anterior y teniendo en cuenta el tenor literal de la petición de acceso, este Consejo no puede obviar que la misma es sustancialmente idéntica a la que fue objeto de valoración en el precedente citado por el reclamante — R CTBG 1084/2025, de 18 de septiembre —, si bien en aquella ocasión referida a RENFE-Operadora EPE,

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

por lo que procede traer a colación los argumentos y fundamentos de lo entonces resuelto al respecto. Así, respecto del objeto de la reclamación se estableció:

«Lo solicitado por el reclamante es la inversión publicitaria de una entidad pública (RENFE Operadora) en los medios de comunicación por lo que no resulta descartable que sea de aplicación la Ley de Publicidad institucional en la medida en que esta define como ámbito de aplicación «las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.», con exclusión, únicamente, de «las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios». Por tanto, teniendo en cuenta que lo reclamado es la inversión publicitaria que RENFE hizo en medios de comunicación en el año 2024 no puede aceptarse, como parece pretender RENFE Operadora, que toda la actividad publicitaria realizada en ese ejercicio fuese de carácter mercantil o industrial, denegando de forma radical o total el acceso a la información referida a esos gastos.

Y aun cabe añadir, a mayor abundamiento, que el legislador europeo se ha situado en una línea de concepción amplia de lo que ha de entenderse por publicidad estatal en medios de comunicación. Así, el Reglamento (UE) 2024/1083, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación), con entrada en vigor, en su totalidad, el pasado 8 de agosto de 2025, ha positivizado la tendencia ya existente a reconocer la importancia de la transparencia de los recursos públicos invertidos en medios de comunicación (servicios de comunicación audiovisual, prensa o servicios o plataformas en línea).

El Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación define como publicidad estatal «la colocación, la promoción, la publicación o la difusión en cualquier servicio de medios de comunicación o plataforma en línea de un mensaje promocional o autopromocional, un anuncio público o una campaña informativa, normalmente a cambio de un pago o de cualquier otra remuneración, por parte de, para o en nombre de una autoridad o entidad pública». Esta definición ha de relacionarse necesariamente con la noción (amplia) de servicio de comunicación o plataforma en línea que se contiene en el propio reglamento y con la noción de autoridad o entidad pública en la que, de forma indubitada, se incluye RENFE

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

Operadora E.P.E., tal como se desprende de su configuración como organismo público dependiente o vinculado a la Administración General del Estado en el artículo 84.1.a) 2 LRJSP, que ha de someterse, ahora, no solo a los dictados establecidos en la LTAIBG, si no, también, a los previstos en el citado Reglamento europeo.

Desde la perspectiva de la transparencia de la inversión publicitaria en medios de comunicación, el Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación impone a las autoridades y entidades públicas la obligación de publicar anualmente, por medios electrónicos y fáciles de usar, información sobre su gasto público en publicidad estatal, debiendo incluir dicha información al menos lo siguiente: a) las denominaciones legales de los prestadores de servicios de medios de comunicación o de los prestadores de plataformas en línea de los que se hayan adquirido servicios; b) cuando proceda, las denominaciones legales de los grupos empresariales de los que formen parte dichos prestadores de servicios de medios de comunicación o prestadores de plataformas en línea a que se refiere la letra a), y c) el importe total anual del gasto, y los importes anuales del gasto respecto de cada prestador de servicios de medios de comunicación o prestador de una plataforma en línea (artículo 25 Reglamento europeo, asignación de fondos públicos para publicidad estatal y contratos de suministro o servicios).

Como se adelantaba, tales argumentos resultan plenamente aplicables respecto de la SELAE cuyo carácter de sociedad estatal la equipara en cuanto a régimen y obligaciones de transparencia y publicidad a la entidad pública empresarial RENFE OPERADORA.

6. A continuación, por lo que concierne al límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG —que permite restringir el acceso a la información cuando ello suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales—, alegado por la SELAE para restringir el acceso al detalle de las cantidades abonadas a las diferentes empresas contratadas y que también fue utilizado en aquella ocasión por RENFE-Operadora EPE, su valoración debe partir de la premisa recogida en el artículo 14.2 LTAIBG, que no permite una exclusión automática del derecho de acceso, y obliga a partiendo de una necesaria ponderación de los diversos intereses en juego y una suficiente motivación de la restricción al ejercicio del derecho — *«La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso»*—. En este sentido existe además una consolidad jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que *«la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una*

R CTBG
Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

Sobre este particular, debe de nuevo traerse a colación lo indicado en la resolución de este Consejo — R CTBG 1084/2025, de 18 de septiembre — que viene siendo citada como precedente:

> *«En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"».*
>
> *En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a «un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»—.*
>
> *A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre «deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última*

R CTBG
Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

10. En este caso, alega RENFE que «la inversión publicitaria responde al desarrollo de la estrategia empresarial de entidades que, con independencia de su adscripción o de la naturaleza pública de sus acciones, no se financian con fondos públicos desarrollan su actividad en mercados plenamente liberalizados y sometidos a competencia, lo que acredita la ausencia del ejercicio de funciones o potestades públicas. No puede obviarse tampoco que un desglose por importes y entidades relativos a iniciativas publicitarias constituye dentro del marco de relaciones contractuales de naturaleza privada.» Sobre este particular añade que se trata «de información económica privilegiada, de alto valor competitivo y comercial, relativa a costes y precios sensibles que cualquier empresa o entidad, pública o privada, está obligada a proteger reservar» y cuya revelación produciría «un injustificado menoscabo en la capacidad de negociación tanto del Grupo Renfe como de su central de medios, con un efecto de distorsión competitiva», y de ahí que, en la ponderación de los intereses en juego, considere que procede aplicar este límite a la parte de información no proporcionada.

No obstante lo anterior, conviene recordar aquí las consideraciones que, de forma liminar, se realizaron en el fundamento jurídico 7 de esta resolución, pues, en este caso, en la ponderación entre el interés en el acceso a la información pretendida y el eventual perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la empresa, ha de prevalecer el primero. En efecto, conocer la cuantía anual que una entidad pública ha destinado a realizar actividades de promoción o autopromoción, o campañas informativas de otro tenor, resulta de indudable interés público, tal como reiteradamente ha señalado este Consejo, sin que resulte suficiente a estos efectos trasladar el nombre de la agencia o empresa que gestiona esos contratos de publicidad. Es necesario hacer hincapié en que la información que se solicita en este caso es la referida a la inversión publicitaria de un organismo público vinculado a la Administración General del Estado por lo que ha de entenderse trasladable la doctrina elaborada por este Consejo respecto del acceso al gasto en la llamada publicidad institucional y considerar prevalente el acceso a la información en la medida en que entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia: «[r]evelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

"cómo se manejan los fondos públicos" y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. » (R CTBG 251/2023, de 17 de abril).

En este sentido no puede desconocerse que, como ya se apuntó en precedentes resoluciones de este Consejo [R CTBG 574/2025, de 23 de mayo y la R CTBG 618/2025, de 29 de mayo] no se está pretendiendo el acceso a información referida al diseño y ejecución de las campañas de publicidad de productos y servicios de una empresa (que constituyen una parte esencial de su estrategia para posicionarse en el mercado frente a otros competidores) sino a la inversión publicitaria de un organismo público en medios de comunicación. En consecuencia, no se aprecia que el acceso a la información suponga desvelar un factor estratégico clave que afecte a los intereses comerciales de la entidad pública o de sus empresas».

De los razonamientos expuestos se deriva con claridad que el desglose de las cantidades abonadas a cada medio de comunicación individual debe ser objeto de entrega, por lo que procede estimar la reclamación en este punto.

7. Por lo que respecta a petición relativa a conocer la fecha de cada una de las transferencias efectuadas a cada medio de comunicación concreto — respecto de la que la entidad requerida alega la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.d) LTAIBG —, como también se señaló en aquella ocasión este Consejo considera que el referido desglose no aporta información relevante desde la perspectiva del acceso a la información pública, la transparencia y el control sobre la toma de decisiones y gestión de los recursos públicos, que quedan satisfechos con el conocimiento de la cantidad global invertida y la abonada a cada medio individual de comunicación, por lo que en este punto la reclamación debe ser desestimada, sin que resulte necesario entrar a valorar sobre la procedencia, o no, de la causa de inadmisión alegada.

8. En consecuencia, de acuerdo con todo lo expuesto, procede estimar parcialmente la reclamación para que se entregue la información desglosada por medio de comunicación individual, de acuerdo con lo indicado en el fundamento jurídico 6 de esta resolución.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

R CTBG
Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución del SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E, S.A.

SEGUNDO: INSTAR a la SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E, S.A. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> Respecto a la inversión publicitaria realizada por la SELAE en medios de comunicación en el año 2024, entregar información desglosada de la cuantía percibida por cada una de las empresas contratadas.

TERCERO: INSTAR a la SOCIEDAD ESTATAL LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO, S.M.E, S.A. a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2026-0079 Fecha: 26/01/2026